

**Opbouw en afbraak van het stelsel van Eigen Middelen
van de
Europese Unie**

**Harry Notenboom
lid Europees Parlement 1971-1984
rapporteur Eigen Middelen 1974-1984**

Venlo 2009

Verantwoording

In het voorjaar van 2009 besluit ik te doen wat ik langer van plan was: een overzicht te maken van het stelsel van Eigen Middelen van de Europese Unie. Mijn aarzeling lag in de vraag: wie interesseert er zich voor Europese financiën? Zijn openbare financiën in het algemeen al complex, dit geldt temeer voor die van de Europese Unie door de voortdurende compromissen tussen de Raad, het Parlement en de Commissie.

Uit ervaring is me bekend dat er, zeker in ons land, niet zoveel personen zijn die ingewerkt zijn in deze materie. Ik ga er derhalve van uit dat mijn bijdrage aan de kennis van de geschiedenis van nut kan zijn. Mijn kennis ontstond door betrokkenheid bij ratificatie van Europese Verdragen in de Tweede Kamer, bij het rapporteurschap over “Eigen Middelen” in het Europees Parlement van 1974-1984 en mijn dissertatie die ik daarna schreef. Regelmatig heb ik in diverse tijdschriften gepubliceerd over de aantasting van het opgebouwde, maar fragiele stelsel van de Eigen Middelen.

Een aanleiding was de opmerking op 22 april 2009 van Wim van de Camp, CDA-lijsttrekker bij de verkiezing van het Europees Parlement, na een inleiding op het Oolder Convent (een soort sociëteit van Limburgse heren) dat het EP stamt uit 1979 toen het voor het eerst rechtstreeks gekozen werd. De start wordt vaker in 1979 gelegd. Daardoor blijft het indirect gekozen parlement van 1952-1979 buiten beschouwing. De periode van de eerste realiseringen van de Europese droom. Van de eerste Europese politieke programmering. En van de opbouw van het stelsel van Eigen Middelen.

Een andere aanleiding vormde Guy Verhofstad, oud-premier van België, in het televisieprogramma Buitenhof op 26 april 2009. Hij stelde dat een middel om de burger beter bij de Europese verkiezingen te betrekken zou zijn een soort Europese belastingen te heffen. Niet méér belastingen, maar van de heffingen een duidelijk deel voor de EU bestemmen. Dan wil de burger weten wat er met zijn geld gebeurt en is daardoor meer betrokken. Hij verwoordde daarmee precies wat in de jaren 1960/1970 bedoeld werd met de opzet van de Eigen Middelenfinanciering.

Deze bedoeling zal nog bij weinigen bekend zijn, hetgeen trouwens geldt voor de meeste achtergronden, wetgeving en tradities met betrekking tot Europa. In het algemeen is in Nederland het historisch besef geringer dan in ons omringende landen. Op de departementen is de kennis over de geschiedenis, de instituties en de werking van de Europese Unie merkbaar afwezig. In 2006 kreeg ik van een ambtenaar van Buitenlandse Zaken het verzoek behulpzaam te zijn bij het vastleggen van de geschiedenis van de Eigen Middelenfinanciering van de Europese Unie. “En op Financiën weten ze er nòg minder van”, werd er aan toegevoegd. Hoe kun je beleid voeren als je de betekenis van de termen die je dagelijks tegenkomt niet verstaat?

Eenmaal aan dit overzicht begonnen werd mijn motivatie versterkt door het verschijnen van de memoires van Gerrit Zalm, “De romantische boekhouder”. Zalm schrijft onverhuld over zijn triomfale kruistochten tegen de te hoge Nederlandse kosten voor Europa. De middelen die hij daarbij hanteerde hebben waarschijnlijk de definitieve afbraak van het stelsel van Eigen Middelen van de Europese Unie ingeluid.

Samenvatting

De EGKS werd gefinancierd door heffingen op de productie van kolen en van staal. Dat waren eigen EGKS-middelen, geen contributies uit de lidstaten. Toen kwam de EEG. In het Verdrag van Rome stonden Eigen Middelen al vermeld, als eerste de ontvangsten uit het gemeenschappelijk douanetarief. Nadat eerst de EEG-begroting gefinancierd werd uit bijdragen uit de nationale begrotingen werd besloten de financiële autonomie van de EEG uit te werken. Na douanerechten kwamen de landbouwheffingen (uit hoofde van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid). Bij het **1^e Eigen Middelenbesluit** van de Raad (1970) kwam daar nog bij een percentage, niet hoger dan 1% van de BTW-grondslag van de goederen en diensten in de lidstaten. Dat beoogde een band te leggen met de Europese verbruikers als BTW-betalers. Dat was van belang in verband met EP-verkiezingen. De BTW werd geharmoniseerd. In het Verdrag van Luxemburg (1970) kreeg het EP op begrotingsgebied beslissingsbevoegdheden, terwijl het op wetgevinggebied nog slechts adviserende bezat. Het EP bereikte in 1975 dat het Verdrag van Brussel gesloten werd, dat verdergaande begrotingsbevoegdheden aan het EP verleende en een Europees Rekenhof instelde. Het EP buitte zijn begrotingsbevoegdheden uit en kwam bijna elk jaar in conflict met de Raad bij de vaststelling van de begroting. Het EP probeerde de interpretatie van de Verdragsbepalingen op te rekken. Vooral na de rechtstreekse verkiezingen in 1979. Toen was het Verenigd Koninkrijk al toegetreden, waar *Common Market* het leidende beginsel was in tegenstelling tot *Gemeenschap*. Het naderen van het 1%-plafond van de BTW gaf spanningen. De Raad wilde daar jarenlang niet boven gaan, mede omdat de landbouwpolitiek duur werd door grote overschotten ten laste van de EEG-kas. In mei 1985 kwam het **2^e Eigen Middelenbesluit**, dat het maximum van 1% ophoogde naar 1,4%. Dat werd onmiddellijk opgeslokt omdat Spanje en Portugal toetraden. Inmiddels was de budgettaire situatie voor het VK zodanig dat Prime Minister Thatcher extra EEG-hulp bij infrastructuurvoorzieningen te weinig vond en “haar geld” uit de EEG kas teruggeiste. Deze inbreuk op het stelsel van Eigen Middelen gaf grote spanningen waaraan na jaren werd toegegeven. Dat gebeurde op vergaderingen van de regeringsleiders: Europese Top. Die werd later als “Europese Raad” in het Verdrag opgenomen en eigende zich steeds sterkere bevoegdheden toe. Ook op budgettair gebied. De transparantie van het overal geldende Europese BTW-percentages verdween door de “British rebate”. Als het systeem niet meer doorzichtig is, wordt gemakkelijk weer gesproken over “contributie” uit de lidstaten. Het **3^e Eigen Middelenbesluit** is het uitvloeisel van een Europese Raad in 1988. Daar werd tot een vierde Eigen Middel besloten: bijdragen in verhouding tot het BNP. En ook tot een begrotingsplafond van 1,2 BNP. Tezelfder tijd kwam er een interinstitutioneel akkoord tussen Raad, EP en Commissie. Dat bevat voor 5 jaar financiële vooruitzichten met maxima voor de jaarlijkse begrotingen, alsmede voor diverse sectoren daarvan. Ten onrechte werd gesproken van *meerjarenbegrotingen*. De publieke aandacht verschoof van de jaarlijkse begrotingsprocedure naar de financiële vooruitzichten, met hoofdrol voor de Europese Raad. Van groot belang was de Europese Raad van Edinburgh in 1992 waar wederom grote bedragen aan de begroting werden toegevoegd. De kosten voor de lidstaten werden hoger en in 1992 werd ook het landbouwbeleid gewijzigd, zodat er minder subsidies naar Nederland vloeiden. Het **4^e Eigen Middelenbesluit** (1994) reduceert het BTW-maximum weer naar 1%. Minister Zalm van Financiën nam zich voor kruistochten te gaan beginnen tegen de hoge “netto-lasten” van Nederland. De Europese Commissie heeft het “netto-denken” niet weten te voorkomen. Zalm speelde daarbij een grote rol en negeerde het stelsel van Eigen Middelen. Hij wist met steun van zijn premiers in zware onderhandelingen voorafgaande aan de Europese Raad tot tweemaal toe megakortingen voor Nederland c.s. te bereiken. Tussen die Europese Raden speelde het referendum in Nederland dat in het teken stond van: “Europa is te duur”. De negatieve referendumuitslag werd door Zalm uitgebuit om zijn chantage te vervolgen. Zijn beide “kruistochten” beïnvloedden sterk het **5^e** en **6^e Eigen Middelenbesluit** (resp. 2000 en 2007). Niet alleen regelen die de kortingen voor sommige landen. Maar tonen ook de ravage in het stelsel van Eigen Middelen, dat daarmee teloor ging. Al blijven de Raadsbesluiten nog keurig heten: “Besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen”.

Inhoudsopgave

Verantwoording	2
Samenvatting	3
Inhoudsopgave	4
Van nationale bijdragen naar Eigen Middelen van de EEG	5
Belasting op de Toegevoegde Waarde	7
Nationaal deel en Europees deel van de BTW	8
De band tussen consument/kiezer met de BTW	8
Lidstaten incasseren de Europese heffingen	9
Toetreding Verenigd Koninkrijk	10
Strijd tussen Raad en Parlement over de verdragsinterpretatie	10
Tweede Verdragswijziging over begroting	11
BTW-maximum van 1% doorbroken	12
Mevrouw Thatcher wenst “haar geld terug”	12
Nederlandse steun aan Margareth Thatcher	13
Patstellingen bij de jaarlijkse begrotingen	14
Een vierde Eigen Middel	15
Interinstitutioneel Akkoord	16
Uitdeelpartij in Edinburgh	16
Aantreden Minister Zalm	17
Navolging van Thatcher	19
BNP-aandeel gaat domineren	19
Referendumcampagne	20
Nederland zegt “Nee”	21
Voorlopig niet te repareren	23

Opbouw en afbraak van het stelsel van Eigen Middelen van de Europese Unie

Van nationale bijdragen naar Eigen Middelen van de EEG

Helaas is het thema “financiën” vaak ingewikkeld. Popularisering van ingewikkelde zaken houdt het risico in dat er foute denkbeelden ontstaan. Het biedt echter ook de mogelijkheid foute denkbeelden en misverstanden te scheppen. Het heeft allebei in de loop der jaren plaatsgevonden. Het onderwerp van dit overzicht is moeilijk en wordt daarom vaak aan “ingewijden” overgelaten. Dat houdt het gevaar in dat het later heet dat Europa iets voor “de elite” is. Juist op het gebied van financiering is echter van het begin af aan beoogd deze transparant en voor ieder begrijpelijk te laten zijn.

Een uiteenzetting geven van hoe de Eigen Middelen van de Europese Unie zich hebben ontwikkeld kan niet zonder daarbij de EU-begroting te betrekken. En daarmee de bevoegdheden van het Europees Parlement.

De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (1951) werd gefinancierd door heffingen op de desbetreffende producten: op kolen- en op staalproductie. Die kwamen rechtstreeks de EGKS toe, niet via de nationale begrotingen, maar als Eigen Middelen van de EGKS.

Toen de **Europees Economische Gemeenschap** (1957) kwam waren er geen specifieke producten waarop die gemeenschap zich richtte: dat was immers in principe de hele economie. De financiering van die Gemeenschap gebeurde voorlopig door financiële bijdragen door de lidstaten (volgens enkele verdeelsleutels al naar gelang de aard van de uitgaven). In het oprichtingsverdrag, het Verdrag van Rome (1957), is echter in artikel 201 de bepaling opgenomen: “De Commissie bestudeert onder welke voorwaarden de financiële bijdragen der lidstaten, bedoeld in artikel 200, zouden kunnen worden vervangen door eigen middelen, met name de ontvangsten afkomstig uit het gemeenschappelijk douanetarief, wanneer dit definitief in werking zal zijn getreden. Hiertoe doet de Commissie voorstellen aan de Raad.”. Het streven is dus al vanaf de aanvang gericht op financiële autonomie van de EEG. Maar bij de start moest, zoals gezegd, de EEG-begroting worden gefinancierd door bijdragen, contributies uit de begrotingen van de lidstaten.

Er is in de loop der jaren een echt stelsel van Eigen Middelen ingevoerd, niet vanuit een totale eindconceptie (die bij de Europese integratie steeds ontbroken heeft), maar stap voor stap naarmate unanimiteit op onderdelen gevonden kon worden. Ondanks de vermelding van de douaneheffingen in het Verdrag van Rome was het eerste effectieve Eigen Middel de landbouwheffingen. Die kwamen er in 1962 toen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) werd ingevoerd en het allergrootste deel van de nationale landbouwpolitiek van de zes lidstaten aan de EEG werd overgedragen en de kosten er van uit de nationale begrotingen verdwenen. Onderdeel van het GLB waren ontvangsten uit de heffingen op de invoer van sommige landbouwproducten uit derde landen naar de lidstaten. Zowel de vaststelling van welke landbouwproducten aan invoerheffing werden onderworpen als de tarieven die daarvoor per product werden toegepast waren voortaan EEG-besluiten (te nemen door de Raad van Landbouwministers). Het werd logisch gevonden dat dan ook die heffingen aan de EEG ten goede kwamen. Daarnaast bleven de financiële bijdragen uit de lidstaten

bestaan want de landbouw invoerheffingen waren niet voldoende voor de financiering van de Gemeenschap. Door de vlotte invoering van de Europese Douane-unie werd het tweede Eigen Middel al kort daarna ingevoerd: de douaneheffingen bij invoer van alle goederen en diensten die aan invoerrechten onderworpen waren. Ook de vaststelling van aan douanerechten onderworpen goederen en diensten, alsmede de uniforme tarieven waren door Gemeenschapsbesluiten (van de Ministerraad) vastgesteld en het was daarom ook logisch dat die invoerrechten de Gemeenschap ten goede kwamen. Zoals trouwens het oprichtingsverdrag van de EEG al voorzag. De douanerechten werden als Eigen Middel ingevoerd vanaf 1975.

De “politieke driehoek”: **Commissie, Raad en Europees Parlement**, heeft de invoering van Eigen Middelen vanaf de aanvang gezien in samenhang met de begrotingsbevoegdheden van het Parlement. Met name ook met het oog op de ooit in te voeren rechtstreekse verkiezingen van de leden van dat Europees Parlement. **Financiële autonomie van de Gemeenschappen** - dus beëindiging van de jaarlijkse financiële afhankelijkheid van de lidstaten - is steeds de doelstelling van de Commissie en van het Parlement geweest, die beiden daartoe een jarenlange juridisch/politieke strijd met de Raad hebben moeten voeren. In Nederland waren CDA (en zijn voorlopers KVP, ARP en CHU), PvdA, VVD en D’66 in deze jaren sterke voorstanders van financiële autonomie van de Gemeenschappen en versterking van de begrotingsbevoegdheden van het Europees Parlement, dat 142 leden telde. De Nederlandse leden van de Europese Ministerraad waren dat eveneens.

Een Gemeenschap die gefinancierd werd met bijdragen uit lidstaten zou wel gecontroleerd kunnen worden door een parlement waarvan de leden waren aangewezen door de nationale parlementen, maar bij financiële autonomie, met Eigen Europese Middelen, hoorde een rechtstreeks gekozen parlement. De kiezers zouden de besteding willen volgen van de middelen die zij rechtstreeks, zonder inmenging van de nationale parlementen, aan de Europese Gemeenschap betaalden. De bij de verantwoording van dit overzicht weergegeven stelling van Guy Verhofstad was toen de redenering van de allermeeeste betrokkenen.

In bovenvermelde geest diende de Europese Commissie in 1965 bij de Raad voorstellen in over de financiering van het GLB, de Eigen Middelen van de EEG en de uitbreiding van de bevoegdheden van het Parlement. Deze voorstellen stuitten op ernstig verzet, vooral van Frankrijk, dat groot belang had bij een Europees landbouwbeleid. Dan zou immers Europa de Franse kosten kunnen overnemen. Op 30 juni 1965 werd vastgesteld dat er geen overeenstemming kon worden bereikt; Frankrijk liet haar stoel in de ministerraad maandenlang leeg. De ernstige crisis werd pas beëindigd door het zogenaamde “Compromis van Luxemburg”. Dat accord de désaccord had tot gevolg dat in de ministerraad voortaan slechts unaniem zou worden besloten, ook waar het verdrag een meerderheidsstemming voorschrijft. Pas op een topconferentie van staatshoofden en regeringsleiders (toen nog niet “Europees Raad” genoemd en ook niet genoemd in de verdragtekst) van 1 en 2 december 1969 werd een doorbraak bereikt nadat het Europees Parlement de Commissie permanent onder druk had gezet en ook rechtstreeks bij de Raad was blijven aandringen op een oplossing. Ook via de nationale parlementen werden de ministers bestookt in deze richting. Er waren toen binnen de regeringen veel ministers die de idealen van de meerderheid van het EP deelden, maar met unanimitéitsbesluiten kan één land alles tegenhouden.

Uiteindelijk leidde de doorbraak tot het “**Verdrag van Luxemburg**” van 21 april 1970: “houdende wijziging van een aantal budgettaire bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van het Verdrag tot instelling van een Raad en een Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben”. Dit wijzigingsverdrag van het Verdrag van Rome verruimt de begrotingsbevoegdheden van het Europees Parlement in sterke mate. Op wetgevend gebied bleef het voorlopig bij adviserende bevoegdheden. Helaas is de nieuwe regeling – die in fasen zou worden toegepast – ingewikkeld. Dat droeg ertoe bij dat journalisten zich er telkens weer opnieuw in moesten verdiepen wilden zij hun werk kunnen doen. Zulke journalisten waren er wel, maar de thuisredacties hielden hun werk dikwijls uit de krant.

Op dezelfde 21 april 1970, nam de Raad ook het “Besluit betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de lidstaten door Eigen Middelen van de Gemeenschappen”. In dit besluit worden de boven reeds genoemde Eigen Middelen (douanerechten en landbouwheffingen) van de Gemeenschap formeel als zodanig aangewezen, alsmede een derde Eigen Middel: een jaarlijks vast te stellen percentage van de geharmoniseerde BTW-grondslag. Daarmee zouden de bijdragen uit de begrotingen van de lidstaten komen te vervallen en volledige financiële autonomie van de Gemeenschap worden bereikt. Dit **Eerste Eigen Middelenbesluit** is zo belangrijk en maakt zozeer deel uit van het “institutionele framework” van de Gemeenschap (men zou ook kunnen zeggen van de “grondwettelijke structuur”) dat dit ministerraadsbesluit ratificatie behoeft van de parlementen van alle lidstaten. En natuurlijk ook alle in de loop der jaren aan te brengen wijzigingen van dat Eigen Middelenbesluit. Alle parlementen hebben zich derhalve vele malen bezig gehouden met de “kwaliteit en de kwantiteit” van de financiering van Europa. Ze dragen daardoor een medeverantwoordelijkheid voor dit wezenlijke aspect van de Europese integratie, tegenwoordig retirierend uitgedrukt: de Europese samenwerking.

De Belasting op de Toegevoegde Waarde

Het derde Eigen Middel was (en is nog steeds) “de ontvangsten uit de belasting op de toegevoegde waarde (BTW), verkregen door toepassing van een percentage dat 1% niet mag overschrijden, op een grondslag welke op uniforme wijze voor de lidstaten wordt vastgesteld volgens communautaire voorschriften”. Zo luidt de tekst in het bovengenoemd Eigen Middelenbesluit.

Al vóór april 1970 had de EG de lidstaten verplicht over te gaan op een stelsel van Belasting op de Toegevoegde Waarde. Zo werd in Nederland het stelsel van de omzetbelasting vervangen door een stelsel van BTW vanaf 1968. In de Tweede Kamerdebatten over de invoering in Nederland van het BTW-stelsel was ik woordvoerder voor de KVP-fractie. Maar die BTW was toen nog niet geharmoniseerd. Wil een stelsel zuiver werken en een eerlijke grondslag vormen voor gemeenschapsfinanciering is een hoge mate van harmonisatie van de grondslag noodzakelijk. In dit verband was in het Europees Parlement het Commissievoorstel voor de “**Zesde Richtlijn voor de BTW**” aan de orde. Die richtlijn betreft de harmonisatie van de belastinggrondslag. Ik was in 1973 bij dit voorstel de parlementsrapporteur. Als onderdeel van het financiële stelsel is ook deze BTW ingewikkeld. Niet de geringsten onder politici meenden dat het om een bepaald percentage van de *opbrengst* gaat. Maar het gaat om een percentage van de BTW-

grondslag. De grondslag is de waarde van de goederen of diensten waarover de BTW wordt betaald. Die waarde wordt na de 6^e Richtlijn BTW in alle lidstaten (nagenoeg) op dezelfde wijze bepaald.

De ministerraad heeft uiteindelijk in zijn tekst van de 6^e Richtlijn 26 van de 35 amendementen van het Europees Parlement overgenomen. Het EP had toen op wetgevend gebied uitsluitend adviserende bevoegdheden. De adviserende invloed uit die jaren moet echter niet worden onderschat. Ook in de rechtspraak worden de arresten dikwijls gebaseerd op de officiële verslagen en vooral de officiële rapporten van de parlementsrapporteurs. Immers de notulen van de ministerraad zijn geheim en de parlementaire behandeling is altijd openbaar. Daarom vroeg zowel het Gerechtshof in 's-Hertogenbosch als later in hoger beroep de Hoge Raad der Nederlanden het "rapport Notenboom" op om de 6^e Richtlijn te kunnen interpreteren inzake de waardebepaling van bouwrijp gemaakte grond.

Nationaal deel en Europees deel van de BTW

Door de nieuwe begrotingsbevoegdheden van het Europees Parlement bepaalt de Parlementsvoorzitter aan het eind van een maandenlange en ingewikkelde procedure dat de **Begroting** voor het komende jaar formeel is vastgesteld. Het uitgaventotaal wat daarmee is vastgesteld wordt gefinancierd door de drie Eigen Middelen. Landbouweffingen en invoerrechten kunnen worden geraamd (en later verrekend met de werkelijke ontvangsten). Omdat de EG geen begrotingstekorten mag hebben, moet hetgeen dan nog te financieren overblijft uit de BTW komen. Uitgaande van een geschatte omvang van de toegevoegde waarde in de lidstaten kan het percentage worden bepaald. Stel dat dit uitkomt op 0,75%, welk percentage dan door de voorzitter van het EP wordt vastgesteld dan komen de bedragen die uit de toepassing van dat percentage op de grondslag voortkomen aan de EG ten goede. Aangezien de lidstaten (tot op zekere hoogte) vrij zijn in de tariefstelling, is de verdeling als volgt. Als Nederland bijvoorbeeld een 12% tarief op bepaalde producten heft, komt 0,75% van de waarde van het goed of de dienst ten goede aan de EG en 11,25% aan de Nederlandse staatskas. Als er voor andere goederen een BTW-tarief van 6% geldt, dan is wederom 0,75% voor de EG en 5,25% voor de nationale kas. Het Europese gedeelte is onafhankelijk van de tariefstelling, die een nationale aangelegenheid blijft. Met inachtneming van een overgangstermijn, die enkele keren is verlengd zou de volledige financiering van de EG door Eigen Middelen ingevoerd worden met ingang van het begrotingsjaar 1975. Pas vanaf de begroting 1979 werden door het voorgeschreven minimum van drie lidstaten BTW-middelen afgedragen, zodat deze belasting in dat jaar pas formeel Eigen Middel werd. Eerst met ingang van 1980 zouden uit alle lidstaten de middelen naar de begroting vloeien in de vorm van een percentage van de uniforme grondslag van de BTW. De lange duur van de uitvoering van besluiten in *alle* lidstaten zorgt er dikwijls voor dat de oorspronkelijke bedoelingen vergeten zijn bij volledige realisering van een maatregel.

De band tussen de consument/kiezer met de BTW

De financiële autonomie van de Gemeenschap was van de grootste betekenis want zonder die autonomie zou die Gemeenschap elk jaar afhankelijk zijn van de besluiten van alle nationale parlementen die al dan niet een bijdrage uit hun nationaal budget aan de Gemeenschap voteren. Het bereiken van die autonomie heeft jaren intensief

onderhandelen tussen Commissie, Parlement en Raad gekost. De wenselijke rechtstreekse verkiezing van de leden van het EP was daarmee verbonden. De financiële kanten van de Gemeenschap en de besteding der middelen, vooral de wijze waarop het rechtstreeks te kiezen Parlement dat zou beïnvloeden zou de belangstelling van de kiezer moeten raken en daarmee een democratie mogelijk maken, c.q. versterken. Belangrijk was hoe in de praktijk de verdeling tussen het nationale en het Europese gedeelte van het BTW-tarief zou worden vastgesteld. Over al deze zaken was ik in het Europees Parlement de rapporteur tussen 1974 en 1984. De Europese Commissie legde twee methodes voor waarmee zou moeten worden vastgesteld hoe het jaarlijks geldende Europees BTW-percentages zou zijn: De aangiftemethode en de statistische methode.

Volgens de **aangiftemethode** moeten op elke factuur, zowel in het interbusiness verkeer als voor de eindconsument de beide percentages worden vermeld: het nationale en het Europese. Ook de aftrekbedragen (de ondernemer immers trekt bij zijn aangifte de op goederen en diensten berustende voordruk af) zouden dan dubbele percentages hebben. De optelling en aftrekking van al die aangiften leidt dan tot beide totalen: het nationale en hetgeen aan de Gemeenschap moet worden afgedragen. De consument ziet op elke factuur of kassabon precies hoeveel BTW hij aan de nationale kas en hoeveel hij aan de Europese betaalt. Dit is stellig de meest precieze methode, die ook de voorkeur had van de Europese Commissie. De hoeveelheid administratie die hieraan verbonden is, is echter enorm. Let wel: het speelde in een tijd dat de computer nog niet zijn intrede had gedaan bij het bedrijfsleven en zeker niet in het midden- en kleinbedrijf.

Volgens de **statistische methode** zou het Europees deel van de BTW worden bepaald door toepassing van het Europees percentage (jaarlijks verschillend, afhankelijk van de begroting) op de langs statistische weg verkregen totale waarde van de verbruikte goederen en diensten. In de administratie van ondernemingen alsmede in die van de controlerende belastingdienst zou er dan niets veranderen. De macro-economische bepaling van statistische aard zou voldoende zijn. Met mijn kennis van het midden- en kleinbedrijf was mijn bezwaar tegen de aangiftemethode dat die een enorme nieuwe administratieve last (en fraudemogelijkheden) zou opleveren voor de ondernemingen. En dat “in naam van de Europese Gemeenschap”. Omdat het opstellen van statistieken in de diverse landen met sprongen vooruitging en ook Europees gecontroleerd werd, koos ik als rapporteur voor de statistische methode en werd daarin door het Europees Parlement gevolgd. De Raad van Ministers besloot uiteindelijk dat de lidstaten voorlopig konden kiezen uit een van beide methoden. Bij mijn weten is alleen de statistische methode in praktijk gebracht. Bij toepassing van deze statistische methode kan alleen goede en frequente voorlichting door overheden en media, de burger een band doen krijgen met de Europese begroting. Deze voorlichting is in Nederland nooit systematisch verstrekt. Hoogstens komt één keer in een enkele krant bij de vaststelling van de Europese begroting in december hoe het Europese gedeelte van de BTW luidt. En dat is niet eens altijd het geval.

Lidstaten incasseren de Europese heffingen

Van het begin af aan is ervoor gekozen dat de Europese Gemeenschap geen eigen belastingdienst zou instellen. De lidstaten moeten de heffingen incasseren en doorzenden naar de uitvoerende instantie: de Europese Commissie. Maar wel volgens strikte

regels, want de Eigen Middelen zijn eigendom van de Europese Gemeenschap vanaf het moment van het verschuldigd zijn door de belastingplichtige. De inningskosten worden geschat op gemiddeld 5%, maar de lidstaten ontvangen 10% terug van de Commissie als de afdrachten correct zijn verricht. Op die manier hielden de lidstaten een stukje eigen belang bij correcte inning van de Europese middelen. De Europese middelen maken geen deel uit van de nationale begroting en mogen daar dus niet in opgenomen worden. Om de correcte uitvoering van het nieuwe Eigen Middelenstelsel vanuit het EP te bewaken en scherp te houden stel ik enkele keren schriftelijke vragen aan de Europese Commissie over welke lidstaten de Eigen Middelen wel en welke die niet eerst in hun eigen begroting opnemen. Nederland neemt ze terecht niet op, maar vermeldt ze wel als pro memorie. Ik vind enkele collega's bereid om in hun eigen parlement op dit punt ook aan hun regering vragen te stellen. De begrotingsleden van het EP hebben aan deze controle veel tijd en aandacht gegeven. Het is nooit door alle lidstaten op de juiste wijze geboekt hetgeen er naar mijn mening toe heeft bijgedragen dat men van "contributie" aan de EG is gaan spreken. Na enige jaren wordt bepaald dat de lidstaten de inningskosten al onmiddellijk mogen aftrekken en dus slechts 90% aan "Brussel" afdragen. Het lijkt een technisch punt, maar het heeft principiële kanten want de Commissie mist nu een middel om de correctheid vanaf het begin te controleren. Later eventueel terugvorderen is ingewikkelder en wekt weerstand op. Ernstiger is dat het afdragen van "slechts" 90% afbreuk doet aan het feit dat de Eigen Middelen volledig EG-eigendom zijn vanaf het moment van de verschuldigdheid van de heffing- c.q. belastingplichtige.

Toetreding Verenigd Koninkrijk

In dit verband moet ik melding maken van de toetreding per 1 januari 1973 van het Verenigd Koninkrijk (samen met Denemarken en Ierland) tot de Gemeenschap. Dit is van grote invloed op de (niet-)koers die de Europese droom zal gaan inslaan. Frankrijk mag vanuit de supranationale, zeg federatieve visie, niet de gemakkelijkste lidstaat zijn, de Fransen hebben het toch altijd over de Communauté Européenne, terwijl in het VK de Gemeenschap nooit meer is (geweest) dan "common market". *Gemeenschap* is nogal wat anders dan *markt*. In Frankrijk verandert er veel na het aftreden van President De Gaulle, die altijd het VK fervent buiten de EEG heeft gehouden. En in Frankrijk is er immers ook nog de partij van Robert Schuman, een van de stichters van de EEG, die vanaf zijn beroemde toespraak van destijds het begrip "federatief" dikwijls liet vallen. Er is ook nog de partij van François Mitterand, die in zijn tweede presidentsperiode zelfs een vurig voorvechter van verdere Europese integratie werd.

Nederland heeft zich altijd sterk beijverd voor de toetreding van het VK wegens de gezamenlijke belangen in een vrije wereldhandel. Maar in ons land stond altijd wel een overgrote politieke meerderheid achter de woorden in de preambule van het Verdrag, waarin het perspectief wordt aangegeven van "een steeds hechtere band tussen de Europese volkeren". De rol van het VK in het eigen middelenverhaal en later in de nasleep daarvan die van Nederland komen nog aan de orde.

Strijd tussen Raad en Parlement over de verdragsinterpretatie

De Begroting-1975 is de eerste die geheel volgens het Verdrag van Luxemburg is vastgesteld. Het voert te ver op de talloze strijdpunten in te gaan die hebben bestaan

en soms nog bestaan over de interpretatie van de ingewikkelde begrotingsbevoegdheden van het Parlement. Sommige raadsleden zagen in een begroting alleen een optelsom van via andere wetgeving tot stand gekomen uitgaven. Het Parlement zag in de begroting een beleidsdocument, een politieke beslissing over welke uitgaven het komende jaar maximaal aan bepaalde doelstellingen konden worden uitgegeven. De begroting is immers net zo goed een wet als een andere, in het EG-geval een verordening of raadsbesluit. Het Parlement was zich ervan bewust dat in de geschiedenis elk parlement zijn eigen bevoegdheden heeft moeten bevechten en heeft dat ook – in het begin met felheid - gedaan. Het nam nieuwe begrotingsposten op zoals: subsidie aan Niet Gouvernementele Organisaties (NGO's voor ontwikkelingshulp), voor regionaal beleid en vele andere. Soms betwistte de Raad met succes zulke besluiten, soms aanvaardde zij ze in compromissen of door overtuiging van een raadsmeerderheid. Het EP verwierp in een jaar de gehele begroting en verlangde daarmee een nieuw ontwerp. De gehele maandenlange procedure moest daardoor helemaal opnieuw worden afgewerkt. In een ander jaar schorste het EP tegen de wil van de Raad uitkeringen aan Turkije krachtens het associatieverdrag omdat Turkije de mensenrechten onvoldoende in acht nam. De uitvoerende Commissie nam dikwijls het EP-standpunt over en voerde uit wat het Parlement had beslist, maar niet altijd. In laatste instantie heeft het Europees Hof van Justitie knopen moeten doorhakken. Immers wat nationaal de oplossing is bij ernstige meningsverschillen tussen Regering en Parlement: aftreden van een kabinet en nieuwe verkiezingen is in de Europese Gemeenschap niet aan de orde. Extra complexe situaties deden zich voor wanneer sommige lidstaten het bestaan van een rechtsgeldige begroting niet en andere die wel erkenden. Met alle gevolgen voor de overdracht van Eigen Middelen uit de hoofdsteden naar Brussel.

Tweede Verdragwijziging over begroting

Het Europees Parlement bleef niet stilzitten na het Verdrag van Luxemburg van april 1970. De (toen nog) subcommissie begrotingscontrole van de begrotingscommissie heeft veel werk gemaakt van de controle op de uitvoering van de begroting. Ik heb in die jaren Harry Peschar, mijn oud-collega in de Tweede Kamer en nadien President van de Algemene Rekenkamer, bereid gevonden naar Brussel te komen om enkele keren overleg te voeren over de beste manier om op Europees vlak externe controle in te voeren. De voorstellen over dit en verwante onderwerpen, officieel in te dienen door de Commissie, bleven zo lang uit dat door de voorzitter van de begrotingscommissie een motie van wantrouwen in het EP werd ingediend. Bij aanneming door tweederde meerderheid zou de Commissie moeten aftreden. Commissievoorzitter Mansholt wist het parlement ervan te overtuigen dat het niet opportuun zou zijn geweest om verder reikende voorstellen in te dienen terwijl de toetredingsverdragen met vier nieuwe lidstaten nog in discussie waren en er in drie daarvan nog een referendum daarover moest plaatsvinden: in Denemarken, Noorwegen en Ierland. De motie van wantrouwen werd toen ingetrokken. Een nieuw optredende Commissie, die voortvarend wenste te starten diende de verlangde voorstellen wel in. Na veel overleg, ook in de Topconferentie van Kopenhagen, leidden de voorstellen uiteindelijk tot een akkoord. Op 22 juli 1975 kon worden ondertekend het **Verdrag van Brussel** "houdende wijziging van een aantal financiële bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen etc.". Een van de onderdelen van dit wijzigingsverdrag was de instelling van een Europese Rekenkamer. Ook werd het Europees Parlement bevoegd verklaard de decharge van de Commissie voor de

uitvoering van de jaarlijkse begroting al dan niet te verlenen. Daarbij heeft de ministerraad een adviserende bevoegdheid. Ook stond in die verdragswijziging de bevoegdheid van het EP de begroting in zijn geheel te verwerpen. Dat had het EP feitelijk al eerder gedaan, maar toen meende de Raad dat het die bevoegdheid miste. Dit is niet de enige keer dat het EP de rechtsvorming, in casu de inhoud van het verdrag, wist te beïnvloeden.

BTW-maximum van 1% doorbroken

Toen eindelijk voor de Begroting-1980 alle lidstaten gereed waren met de implementatie van de 6^e BTW-Richtlijn in de eigen wetgeving en derhalve als derde Eigen Middel het Europese BTW-percentage afdroegen, was het maximum van 1% al bijna bereikt. Een kleine tien jaar (vanaf 1975) kon met het maximum van 1% BTW worden gewerkt, maar bij de nadering van het plafond waren er grote spanningen. De Raad was niet bereid om als vanzelfsprekend het BTW-plafond van 1% te verhogen. Bij allerlei gelegenheden kwam de “toekomstige financiering” aan de orde. De structurele landbouwoverschotten speelden daarbij een grote rol. Over het formele voorstel van de Europese Commissie (6-5-1983) sprak het Parlement zich in die zin uit dat tezamen met het besluit tot verhoging van het BTW-plafond maatregelen moesten worden genomen om de structurele landbouwoverschotten weg te werken. De voorstellen van de Europese Commissie hielden in een onmiddellijke verhoging van het plafond tot 1,4% op grond van een door de lidstaten te ratificeren besluit, met de mogelijkheid van latere verhoging van 0,4%. Het Parlement kon niet akkoord gaan met het Commissievoorstel voor een variabel BTW-percentage, afhankelijk van de relatieve aandelen van in de lidstaten uitgegeven communautaire landbouwkredieten. De Raad sloot verhoging boven 1,4% uit, maar de Commissie bepleitte een 2%-plafond om niet elk jaar afhankelijk te zijn van goedkeuring in alle nationale parlementen. Voor de begrotingen voor 1984 en 1985 moest men zijn toevlucht nemen tot aanvullende financiering via intergouvernementele regelingen die goedkeuring van de nationale parlementen verkregen. Het Europees Parlement werd met zijn neus op de grenzen van de financiële autonomie gedrukt.

Na veel debatten en overleg verscheen – ondanks verzet van het Europees Parlement tegen de inhoud - in mei 1985 het **Tweede Eigen Middelenbesluit** van de Raad, dat de 1% ophoogde naar 1,4%, dat echter al onmiddellijk werd “opgeslokt” door het voorontwerp van een supplettoire (aanvullende) begroting voor 1986. Per 1 januari 1986 zouden Spanje en Portugal toetreden.

Mevrouw Thatcher wenst “haar geld terug”

In de overgangsfase die de toetredende lidstaten na het toetredingsverdrag hadden be-
dongen werd op de afdrachten van de Eigen Middelen een geleidelijk afnemende korting toegepast. Na die overgangsfase ervoer het Verenigd Koninkrijk een spanning tussen wat het aan de EG afdroeg en wat het daarvoor terugkreeg. Het land voerde relatief veel landbouwproducten uit derde landen in en had zelf een relatief geringe landbouwsector. Eerst werd daarom een compensatiemechanisme in het leven geroepen dat wegens de strikte voorwaarden niet werd toegepast. De Europese Commissie en het Parlement waakten voor de zuiverheid van de Eigen Middelen-financiering. Daarom kwam er als tweede tegemoetkoming een compensatie in de vorm van specifieke uitgaven (regionale en infrastructuurondersteuning) ten behoeve

van het VK. Maar premier Thatcher vond het niet genoeg en kwam met haar befaamde uitspraak: “I want my money back”. Het was “haar geld” niet, want wat het VK had overgedragen aan Brussel waren Eigen Middelen van de EG. Het was niet overall even scherp bekend hoezeer dit de essentie raakte van de financiering van de EG-begroting. De manier van optreden van Thatcher noemde Piet Dankert, voorzitter van het Europees Parlement, regelrechte chantage.

Nederlandse steun aan Margareth Thatcher

Margareth Thatcher speelde het inderdaad scherp en zou de Top van Dublin in 1979 hebben verlaten om geen gezichtsverlies te lijden, als Nederlands minister-president Dries van Agt haar niet had ondersteund. In zijn biografie (Van Agt Biografie. Tour de Force, 2008, blz. 391) zegt Van Agt dat Bondskanselier Schmidt Thatcher haar zin niet wilde geven en dat een aantal landen geen positie koos. “Ze lieten de boel slabakken. Op dat moment was het van betekenis dat een middelgroot land zei: “De prime minister heeft behartenswaardige argumenten. Daar is wel wat voor te zeggen.””. Dries erkende jegens mij in 2009 dat hij onvoldoende op de hoogte was van het Eigen Middelenstelsel. Uit zijn biografie blijkt dat de wederdienst van Thatcher erin bestond dat zij in haar Londens kabinet en bij de Duitse en andere regeringen begrip vroeg voor de moeilijke positie van Nederlands minister-president, die toch vooral “in het zadel moest blijven”. Het ging daarbij om de in Nederland en zeker ook bij de “loyalisten” binnen de nieuwe CDA-fractie (waar Dries van Agt de allereerste fractievoorzitter was geweest) opkomende weigering tot het plaatsen van kruisraketten. Bij ingewikkelde wetgeving is de kans groot dat de hoogste man in de partij geen weet heeft van wat zijn veldwerkende partijvrienden dag in dag uit bezig houdt bij de controle op het handhaven van het prille Europese financieel stelsel. Van Agt’s opvolger minister-president Lubbers vond de persoonlijke band met de “iron lady” en goede Brits-Nederlandse verhoudingen uitstijgen boven bezwaar maken tegen de “rebate”. Dat bleek uit een gesprek dat ik hierover met hem in 2000 had.

Wanneer de tegemoetkoming aan het VK strikt beperkt was gebleven tot enkele jaren, zou er geen man overboord zijn geweest, maar wat in Fontainebleau in 1984 werd besloten bestaat vandaag nog. Door de vastberaden houding van het duo Helmut Kohl en François Mitterand kreeg Thatcher niet de door haar verlangde “rebate” van 75%, maar “slechts” 66%.

In het hierboven genoemde Tweede Eigen Middelenbesluit (1985) staat in artikel 3 de regeling van “de Britse kwestie”:

- 66% van het verschil tussen het aandeel van het VK in de BTW-ontvangsten en het aandeel van dit land in de toegerekende communautaire uitgaven komt het VK toe in de vorm van een verlaging van de Britse BTW-grondslag.
- Deze correctie op de Britse bijdrage komt ten laste van alle lidstaten, elk volgens hun aandeel in de BTW-betalingen.
- Voor Duitsland geldt hierbij weer de uitzondering dat dit land slechts tweederde van zijn normaal aandeel in de correctie bijdraagt, waarbij het saldo
- volgens dezelfde criteria over de overige lidstaten wordt verdeeld.

De “Britse compensatie” en de reductie voor Duitsland voor zijn aandeel daarin, werd dus niet meer via de uitgaven, maar via een diversificatie van het BTW-percentage, via de *ontvangstenzijde* dus, gegeven. Er kwamen toen drie BTW-percentages: Een

voor het Verenigd Koninkrijk, een voor Duitsland en een voor de overige lidstaten. Dit laatste kon niet hoger dan 1,4% zijn. De transparantie in het stelsel van Eigen Middelen was hiermee zacht uitgedrukt ernstig beschadigd. De hoop van de meeste EP-leden dat het hier om een tijdelijke regeling zou gaan, is vervlogen. Het is een stimulans geworden voor het “juste retour” denken in de lidstaten in hun verhouding tot de Gemeenschap. De grote indirecte voordelen die zij aan het Europees integratieproces ontleen worden miskend. De objectieve, voor alle lidstaten in dezelfde mate geldende, bepalingen van de Eigen Middelen die de Gemeenschap toekomen worden verbroken. De regeling wordt bijna onaantastbaar en kan tot erger leiden zoals ook inderdaad is geschied. Degenen die al spraken van “contributie” worden erdoor bevestigd. Het fragiele, maar principieel gefundeerde financieringsstelsel van de EG-begroting wordt aangetast.

Patstellingen bij de jaarlijks begrotingen

Om een indruk te krijgen van de ontwikkeling en samenstelling van de EG-ontvangsten voor 1988 volgt hieronder een tabel, die ik maakte bij een artikel in de Internationale Spectator van juni 1987. Het zijn vier “momentopnamen” van de jaren 1975, 1979, 1983 en 1987. De bedragen zijn afgerond en staan voor miljarden r.e. (1975), resp. ERE (1979) en ECU (1983 en 1987). Alle bedragen zijn echter qua orde van grootte vergelijkbaar met de Euro en de toenmalige dollar. EUR-9 betekent het Europa van de Negen enzovoort.

Tabel 1 Ontwikkeling en samenstelling van ontvangsten.

Categorie van ontvangsten	EUR-9		EUR-9		EUR-10		EUR-12	
	Begroting '75		Begroting '79		Begroting '83		Begroting '87	
	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%
Douanerechten	3,4	55,6%	4,7	35%	7,2	28,8%	9,7	26,7%
Landbouweffingen incl. suiker	0,5	8,6%	2,2	16,4%	2,4	9,6%	3,3	9%
Bijdragen ter vervanging van de BTW	2	34,5%	2,1	15,7%	0,2	0,8%	0,2	0,6%
Ontvangsten uit de BTW	-	-	4,3	32 %	13,7	54,8%	22,8	62,8%
Saldo vorige jaren					1,4	5,6%		
Overige ontvangsten	0,07	1%	0,1	0,7%	0,2	0,8%	0,3	0,8%
Totaal	6	100%	13,4	100%	25	100%	36,3	100%

Bij het naderen van het maximum (1%) van het derde Eigen Middel de BTW werd de hektiek bij de jaarlijkse begrotingsprocedures nog groter dan voordien. Ik ga daar niet op in en volsta met te memoreren dat de landbouwoverschotten een grote rol speelden bij de praktische onmogelijkheid de begroting te financieren. Landbouwcommissaris Andriessen maakte een begin met voorzichtige ombuigingen in het GLB. Maar de steun in de Landbouwrraad was minimaal. En in het EP was de vertegenwoordiging van de landbouw onevenredig groot. Het inzicht dat het anders moest groeien uiterst langzaam. Velen ervoeren het bereikte plafond van 1% gunstig als drukmiddel op de fors gestegen kosten van het GLB. Een keer diende in deze jaren de Commissie een begrotingsvoorontwerp in voor 10 maanden in plaats van 12. Er waren onvoldoende middelen voor 12 maanden. Dat is – zijnde tegen het verdrag dat een 12-maands begroting voorschrijft – verworpen. Toen is een intergouvernementele lening overeengekomen, zelfs voor twee jaar, die de gaten in de begroting moest dichten.

Tekortfinanciering staat het verdrag (gelukkig) ook niet toe en zo is een wanstaltige tijdelijke oplossing gevonden. De Raad besluit niet zelden tegenstrijdig: de Raad van Economische Zaken verklaart bijvoorbeeld de energiepolitiek tot hoogste prioriteit, maar de Begrotingsraad schrapt de middelen die het EP voor datzelfde doel opvoerde. Het EP kon met “zijn MSP” veel minder bereiken voor nieuwe uitgaven, zoals meerjarenplannen voor innovatieve research. Het in het verdrag opgenomen MSP, het maximumstijgingspercentage, is een grootheid die aangeeft hoeveel de begroting mag stijgen ten opzichte van die van het vorige jaar. Meer dan eens wist het EP tegen de Raad in een hogere stijging te bewerken om bepaalde prioriteiten te realiseren. Als dan in de Raad een “blokkerende minderheid” ontbreekt, krijgt het EP zijn zin. De jaarlijkse begrotingsprocedures sleepten zich van crisis naar crisis. Dit overzicht beoogt niet het begrotingsbeleid weer te geven, slechts gevolgen voor de Eigen Middelen.

Een vierde Eigen Middel

Eerst in de Europese Raad van 11 en 12 februari 1988 in Brussel kon overeenstemming worden bereikt over de uitbreiding van de eigen Middelen. Pas toen kon de Raad op 28 april 1988 een ontwerpbegroting (volgend op een voorontwerp van de Commissie) voor datzelfde jaar goedkeuren. Bijna een jaar te laat. De doorbraak leidde tot het **Derde Eigen Middelenbesluit**. De voortgang en de doorbreking van jarenlange “patstellingen” tussen Raad en EP in genoemd jaar moeten gezien worden in samenhang met de bereidheid van de Europese Raad tot het serieus uitvoeren van de “Europese Akte” (de originele titel “Acte Unique” is juist omdat deze duidelijk aangeeft dat eenzelfde verdrag meerdere grote beleidsonderdelen zoals coördinatie van de buitenlandse politiek naast de al bestaande onderdelen bevat), waarin het voornemen centraal staat tot het bereiken van één markt vóór eind 1992. Deze overeenstemming tussen de inmiddels twaalf lidstaten leek een einde te maken aan de slepende ziekte waaraan de Gemeenschap leed en die Commissievoorzitter Jacques Delors noemde: “een lange opeenvolging van goede voornemens die vastlopen in uitvoerige besprekingen en besluiteloosheid”. Er komt een plafond voor de Europese begroting gerelateerd aan het BNP van de gezamenlijke lidstaten. Dit plafond zal voor 1992 1,2% van het totale BNP van de lidstaten bedragen voor de in dat jaar te verrichten betalingen. De binnen dat plafond in de begroting op te nemen uitgaven worden gefinancierd uit vier bronnen, drie bestaande Eigen Middelen en één nieuwe. De 3 bestaande zijn dus de communautaire douanerechten en landbouwheffingen, alsmede de BTW. Het EG-deel van de BTW blijft 1,4% van de gemeenschappelijke (geharmoniseerde) grondslag. De nieuwe financieringsbron berust op “de toepassing van een percentage dat tijdens de begrotingsprocedure wordt bepaald in het licht van het totaal aan alle andere ontvangsten op een aanvullende grondslag die de som is van het BNP”. Het derde Eigen Middelenbesluit dat dit alles regelt moet werken met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1988. Het is net als de eerdere twee Eigen Middelenbesluiten bekrachtigd door de parlementen van de lidstaten. Maar er gebeurde ook iets heel nieuws.

Interinstitutioneel Akkoord

Dit derde Eigen Middelenbesluit is nauw verbonden met een **Interinstitutioneel Akkoord** (1988) tussen Parlement, Raad en Commissie dat een periode beslaat van 1988-1992, vijf jaar dus. De Europese Raad, bestaande uit de regeringsleiders, heeft zich inmiddels in de Gemeenschap een hoofdrol aangemeten bij grote beslissingen. Nu ook op begrotingsgebied. Het interinstitutioneel akkoord bevat meerjarige financiële vooruitzichten. Daarin worden voor 5 jaar (later werden dat er 7) jaarplafonds vastgesteld voor grote uitgavengroepen en voor de jaarlijks door de Commissie “af te roepen” Eigen Middelen. Het was duidelijk dat deze op een betere begrotingsdiscipline gerichte ideeën op gespannen voet staan met de begrotingsbevoegdheden van het Europees Parlement. Het Parlement, inmiddels met 516 leden, heeft na zware onderhandelingen toch dit Akkoord met Raad en Commissie gesloten. De jaarplafonds in de vooruitzichten betreffen die voor landbouwuittgaven en ook voor de structuurfondsen, welke laatsten verdubbeld worden. Dat zou het Parlement met zijn bevoegdheden en zijn jaarlijkse “speelruimte” (MSP) nooit hebben kunnen bereiken. Aan de andere kant verloor het Parlement een belangrijk deel van zijn jaarlijkse invloed op de EG-begroting. Door het vastleggen van jaarplafonds voor vijf jaar voor uitgavengroepen, voor het totaal van de begroting en voor het vierde Eigen Middel kwam een groot stuk bevoegdheid voor het EG-budget en middelenniveau weer terug naar de lidstaten en hun parlementen, die het elke periode moesten ratificeren. De financiële autonomie van de Gemeenschap verzwakt er danig door. De pers gaat al snel spreken over meerjarenbegrotingen, terwijl de vooruitzichten dat niet zijn. Zelfs de Nederlandse regering schrijft (bijvoorbeeld in “De Staat van de Unie 2006”, blz. 26) over “de nieuwe meerjarenbegroting” en ook premier Balkenende, minister van Financien Zalm en vele anderen bezigen deze term regelmatig. De financiële vooruitzichten “meerjarenbegroting” te noemen wekt veel misverstand en is in strijd met het begrotingsrecht van de EG. Een aangenomen begroting autoriseert het uitgeven van middelen tot het in die begroting aangegeven maximum. De vooruitzichten autoriseren voor geen enkele Euro. Ze geven alleen jaarmaxima aan (voor het totaal en voor uitgavengroepen) waaraan de later vast te stellen begrotingen moeten voldoen. Voor de vaststelling van de jaarlijkse begroting behoudt het Europees Parlement zijn bevoegdheden. Maar die begrotingen moeten dus wel vallen binnen de kaders die het interinstitutioneel akkoord aangeeft. Dat akkoord kreeg weliswaar de instemming van het parlement, maar draagt de stempel van de Europese Raad, waar eenstemmig wordt beslist. Intergouvernementeel dus. De Europese Raad is de belangrijkste beslisinstantie in de Europese Gemeenschap geworden.

Terzijde merk ik op dat zowel de WRR als de SER in de jaren '80 voorstanders waren van een eigen Europees belastinggebied. De gedachte kwam op om voortaan de Vennootschapsbelasting (WRR) een financieringsbron te doen zijn. Of belasting op energie. Die adviezen zijn niet door de Nederlandse regeringen overgenomen.

Uitdeelpartij in Edinburgh

Een belangrijke vergadering van de Europese Raad was in Edinburgh in 1992, tegen het einde van de eerste vijfjarige financiële vooruitzichten. Die Raad hakte in feite de politieke knopen door en nam beslissingen voor een komende periode. Na die Raad diende de Commissie voorstellen in die leidden tot nieuwe meerjarenperspectieven, maar materieel was het de Europese Raad die besliste. De formalisering was het Eigen

Middelenbesluit van de Raad van Ministers van 31 oktober 1994. Dit was het **Vierde Eigen Middelenbesluit**, wederom gekoppeld aan de tweede meerjarenperspectieven (weer voor 5 jaar) voor de begrotingsuitgaven en ontvangsten. Jaarlijks zouden de maxima van de (totale) Eigen Middelen kunnen oplopen van 1,2% BNP in 1993 tot 1,27% in 1999. Het vierde Eigen Middel, gebaseerd op het BNP blijft bestaan, maar bevat nu formules, plafonds en aftoppingen in verband met draagkracht en nog steeds de “Britse compensatie”. Het BTW-maximum zou geleidelijk worden gereduceerd van 1,4% naar 1%. Het BTW-percentages gaat nu niet meer afhangen van de hoogte van de begroting, het wordt een vast percentage. Het afhankelijk van de begroting variërend percentage wordt nu dat van het vierde Eigen Middel, dat gebaseerd is op het BNP.

De eerdere vergadering van de Europese Raad in Edinburgh kenmerkte zich door een ongekende verhoging van de structuurfondsen. Een voorbeeld: In de Begroting-1987 was het bedrag voor de structuurfondsen 6,5 miljard ECU, in die van 1994 ruim 23 miljard ECU, beide voor een EG met 12 Lidstaten. De daar aanwezige minister-president Lubbers (minister van Financiën Kok was niet ter vergadering maar wel op de achtergrond aanwezig) heeft aan dit zeer gulle gebeuren meegewerkt. Met hoge betalingen aan “Brussel”. Maar al kort daarop spande Nederland zich in om een en ander daarvan weer terug te krijgen. Flevoland werd “uitgevonden” als een achtergebleven regio die hulp uit de Europese steunfondsen moest krijgen, wat werd goedgekeurd. Ook in andere regio's van ons niet arme land komen honderden miljoen gulden per jaar terecht uit de Europese structuurfondsen. De toenmalige permanente Vertegenwoordiger van Nederland bij de EG en latere minister van Buitenlandse Zaken Ben Bot heeft in de pers verklaard dat de “gulheid” van Ruud Lubbers gezien moet worden in het licht van zijn ambitie om Commissievoorzitter te worden. Motieven zijn niet te bewijzen. Bot is echter niet de eerste de beste en zat er in Edinburgh met zijn neus bovenop. Andere berichten suggereren dat het zou gaan om een commissielidmaatschap voor Lubbers' minister van buitenlandse Zaken Hans van den Broek.

Aantreden Minister Zalm

Gerrit Zalm is minister van Financiën in het eerste paarse kabinet met minister-president Kok ten tijde van de ratificatiedebatten van het vierde Eigen Middelenbesluit in de Tweede Kamer in 1995. Zalm bekritiseerde de hoge bedragen die “door Edinburgh” als Nederlands aandeel naar Brussel moesten. Maar hij wenste wel dat rijkere lidstaten niet werden uitgesloten van de Europese structuurfondsen. Althans Nederland niet. Gezien de stugge planning via de financiële meerjarenvooruitzichten die voor vijf jaar (later zelfs zeven) maxima vastleggen werkt zo'n streven jaren door. Over de hele Gemeenschap bekeken (immers waarom zouden andere “rijke” landen dat dan niet willen?) verhoogt zo'n houding de uitgavendrift danig en draagt het bij tot het “rondpompen” van geld via de Europese begroting. Later zal Zalm daar tegen vechten, maar in zijn eerste ministersjaren werkte hij er danig aan mee.

In deze periode is de Tweede Kamermeerderheid aan het omslaan van een opvatting over de ontwikkeling van de EG naar een soort federatief verband naar een stemming die vooropstelt “wat kost Europa ons?”. De VVD is de eerste partij die zijn federaal denken verschuift naar Euroscepticisme. Tengevolge van de wijzigingen in het GLB kwamen er na 1992 uit de EG-begroting veel minder toeslagen naar ons land. Dat was het grote omslagpunt. In de Bondsrepubliek waren al enkele jaren geluiden te

beluisteren over “Deutschland als Nettozahler Europas”, maar de Bondsregering verbond daar aanvankelijk geen consequenties aan. In zijn memoires (De romantische boekhouder, 2009) gunt Zalm ons inkijkjes in zijn omgaan met de financiering van de EU. Hij bekijkt de zaak puur vanuit het belang van de Nederlandse begroting en treft daarbij aanvankelijk het Departement van Buitenlandse Zaken steeds tegen zich. Totdat zijn partijgenoot Jozias Van Aartsen daar minister wordt (blz. 322). Die deelt in het algemeen zijn kijk op Europa. Zalm maakt een nota voor de Tweede Kamer over wat ons land betaalt aan de EU en wat er uit de EU-begroting naar de vaderlandse begroting vloeit. Dit netto-denken zet zich in ons land steeds breder door, gevoed door Zalm. Dan blijven de Duitsers niet achter om hun Zahlmeisterschaft Europas te verlichten. Nederland is toen samen met Duitsland en ook de in 1995 toegetreden landen Zweden en Oostenrijk de weg ingeslagen van het zwaar afficheren van hun “netto-posities” en “hoogste betalers” van de EU. Zweden en Oostenrijk staan niet in de historische context van de Europese Unie en hebben waarschijnlijk ook geen kennis van de opzet van het Eigen Middelenstelsel.

De begrippen “netto-betaler” en “netto-ontvanger” zijn lange tijd door de Europese Commissie bestreden, omdat het voordeel dat een land van de Europese Gemeenschap ondervindt maar gedeeltelijk zichtbaar wordt uit budgettaire geldstromen. De term “contributie” is inmiddels weer gewoon geworden voor de Europese middelen die de lidstaten na de inning overdragen aan Brussel. En ook paraisseren deze middelen intussen bijna in alle lidstaten op de nationale begroting en worden als uitgaven naar Europa geboekt. Door deze wijze van boeking gaan de Europese middelen concurreren met nationale uitgaven. Op een enkeling na laat de Tweede Kamermeerderheid dat gewoon gebeuren, al wijst Zalm in zijn boek er wel op dat niet iedereen zijn opzet waardeert (blz. 326). De minister zet met ambtenaren van verschillende departementen de strategie op die hij in Europa zal gaan voeren.

Onder andere:

- “- het afschaffen van de traditionele eigen middelen. Nederland heeft relatief veel meer invoer vanuit landen buiten Europa en draagt daarom veel invoerrechten af....
- het afschaffen van de afdracht op basis van de BTW-grondslag. De Nederlandse BTW-grondslag is relatief hoog in vergelijking met het BNP.....” (blz. 326).

Dit is niet alleen gericht op een beter “saldo”, maar een rechtstreekse aanval op de kern van het stelsel van Eigen Middelen. Onder de traditionele eigen middelen worden verstaan: douanerechten en landbouwheffingen, waarover eerder in dit overzicht sprake is. Douanerechten als eigen Middel stammen al uit het verdrag van Rome van 1957.

Bij de kabinetsformatie voor Paars II (1998, met wederom minister-president Wim Kok) stelt Zalm voor om 1,3 miljard Euro als korting op uitgaven aan de EU op te nemen. Dat gebeurt ook en is tevens de inzet van het intensieve netwerk van Zalm, dat gericht is op de “finale” in Berlijn waar de Europese Raad in maart 1999 zal bijeenkomen. Zalm laat kritiek op zijn politiek van de leden van het Europees Parlement May Weggen (CDA) en Dankert (PvdA) in zijn boek niet onvermeld, maar hij weet in de Europese ministerskring, tezamen met minister-president Kok en anderen steeds meer begrip te krijgen voor zijn “just cause”. In het voorveld van de Europese Raad in Berlijn wordt de spanning in Europa opgevoerd, want minister Zalm heeft verklaard geen akkoord te zullen sluiten als niet in sterke mate wordt ingegaan op de Nederlandse eisen. Hij neemt een rekenploeg mee naar Berlijn, die elk

voorstel test op de vraag of het voldoende saldo voor Nederland oplevert. Hij komt in de Europese Raad samen met Kok tenslotte uit op € 1.35, dus nog hoger dan de inzet. De Europese Commissie en daarmee de Europese Unie zijn de verliezende partij.

Navolging van Thatcher

De kasvoordelen die de eisende landen – evenals Thatcher niet zonder chantage - binnenkregen zijn in sterke mate bereikt door verdergaande erosie van de structurele Eigen Middelenconceptie en transparantie voor de burger. Zo zijn de percentages die de lidstaten mogen inhouden op de afdracht van de traditionele Eigen Middelen verhoogd naar 25%. Destijds was 5% procent als voldoende beschouwd als vergoeding voor de inningskosten door de lidstaten, maar was 10% vastgesteld om enige aanmoediging in te bouwen om de correcte inning van de middelen ten behoeve van Europa te bevorderen. Vijf en twintig procent heeft geen enkele betrekking op de reële kosten, maar is alleen de uitkomst van een complexe rekensom die Nederland voordeel brengt en net niet op een veto stuit bij andere landen. Het begrip “inningskosten” in het Eigen Middelenbesluit heeft zijn betekenis verloren. Het akkoord bevat ook dat Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden slechts een vierde deel van de normale kosten moeten bijdragen die alle lidstaten moeten bijdragen aan de Britse “rebate”, die steeds blijft gehandhaafd.

Het **Vijfde Eigen Middelenbesluit** van de Raad van 29 september 2000 vat dit alles in juridische bepalingen. De idee van “netto-betaler” en “netto-ontvanger” is daardoor feitelijk ingeburgerd. In de overwegingen van het besluit wordt verwezen naar het besluit van de Europese Raad van Berlijn. De maximale afdracht op basis van de BTW-grondslag wordt verlaagd van 1% tot 0,75% in 2002 en 2003 en tot 0,50% vanaf 2004. De BTW-grondslag van de lidstaten blijft afgetopt op 50% van hun BNP om “degressieve heffing” te voorkomen.

Een interessante terugblik op de onderhandelingen binnen de Top van Berlijn van 1999 geeft Willem Vermeend, die als staatssecretaris (PvdA) minister Zalm daar begeleidde. Vermeend is als spreker uitgenodigd op het congres van de Nederlandse Orde van Advocaten in Den Haag op 28 september 2008. Een ooggetuige deelt mij mee dat Vermeend daar bij zijn verhaal over Berlijn schaterlachend stond te vertellen hoe Zalm en hij de EU te grazen hebben genomen met het miljard dat ze hebben "teruggevraagd". Zijn verhaal kwam erop neer dat Nederland de grootste verdiener is aan de EU en dat we dus niks te zeuren hebben over geld. Toen Zalm dat miljard terugvroeg wierp de Commissie hem dat ook tegen. Zalm stelde zich toen op het standpunt “dat hij niks met het bedrijfsleven had te maken” en dat de overheid als afzonderlijk lichaam bekeken moest worden.

Het BNP-aandeel gaat domineren

Intussen is in de loop van de jaren het beeld van wat nog steeds juridisch “Eigen Middelen” blijft heten danig veranderd. Vooral door het slagen van Zalms politiek, maar ook door feitelijke ontwikkelingen. Door de activiteiten van de Wereld Handelsconferenties zijn de mondiale douanerechten fors verlaagd en door de wijzigingen in het GLB en de wereldmarktprijzen zijn ook de landbouwheffingen, voortaan landbouwrechten genaamd, geringer geworden. Inmiddels ziet het beeld van

de bronnen van de Europese begrotingsfinanciering er als volgt uit. Het Eigen Middel uit de BNP-grondslag is verreweg de grootste ontvangstenbron van de EU-begroting geworden. Bij de start van de Europese Gemeenschap werd de begroting ook gevoed door bijdragen uit de nationale begrotingen.

Tabel 2 Procentuele verdeling van de drie Eigen Middelen categorieën 1975-2007.

Rekening v.h. jaar	Douanerechten & Landbouwheffingen	Ontvangsten uit BTW-bron	Ontvangsten uit BNP-bron
1975 EUR-9	64,2%	34,5%	-
1979 EUR-9	51,4%	47,7%	-
1983 EUR-10	38,4%	55,6%	-
1987 EUR-12	35,7%	63,4%	-
1991 EUR-12	25,5%	55,8%	25,5%
2007 EUR-27	12,5%	16,1%	62,2%

Referendumcampagne

Zalm blijft ook minister van Financiën in de eerste drie Kabinetten-Balkenende. De Tweede Kamer dringt het tweede Kabinet-Balkenende een **referendum** op over het nieuwe en reeds ondertekende Verdrag in juni 2005.

Een van de bijdragen die het kabinet aan de campagne voor dat referendum leverde, was de stelling “Nederland betaalt teveel aan de Europese Unie”.

De sommen die Zalm maakte om dat “teveel” te adstrueren stemmen niet overeen met die van de Europese Commissie. De Commissie kan na de verloren strijd in Berlijn het “netto-denken” niet verder tegenhouden en moet nu zelf ook netto-lasten en nettolusten van de lidstaten becijferen. Zij stelt daarbij wel dat de douanerechten op goederen die bijvoorbeeld in de Rotterdamse haven de Unie binnenkomen niet beschouwd mogen worden als Nederlandse afdrachten. Zalm accepteert die wijze van voorstellen niet. Europa-deskundigen denken daar anders over en een enkeling laat zich horen, zoals de oud-directeur-generaal van de EG Edmond Wellenstein en ook Maarten Engwirda, het Nederlands lid van de Europese Rekenkamer. Ook enkele leden van het Europees Parlement, zoals Ria Oomen en Albert Jan Maat mengen zich in de discussie, maar de Tweede Kamer steunt Zalm. In de Eerste Kamer blijft CDA-senator René van der Linden bij de debatten over “De Staat van de Unie” voortdurend zijn bezwaren uiten tegen de erosie van het Eigen Middelenstelsel, nu vooral door Nederland. Meestal krijgt hij van de minister geen antwoord. De minister van Economische Zaken, Laurens-Jan Brinkhorst (D66) laat het Centraal Planbureau becijferen hoe dat precies zit met het “Nederlandse karakter” van in ons land geheven douanerechten. Die studie “nuanceert” Zalms opstelling danig. Zalm vindt “Brinkhorst’s timing niet handig. De analyse krijgt gelukkig niet veel internationale aandacht” (zoals deze het zelf noemt, blz. 341). En zo dendert de stoomwals verder.

Nederland zegt: Nee

De kreten van Zalm dat ons land nog steeds teveel betaalt aan de Europese Unie zijn bij iedereen bekend. Ook bij de velen die geen idee hebben waarover ze moeten stemmen bij het referendum in juni 2005 over het – door Balkenende reeds namens de Nederlandse regering ondertekende - “grondwettelijk verdrag” over de Europese Unie. De “kosten van Europa” heeft dan ook stellig een belangrijk aandeel gehad in het “Nee” van de stembusuitslag. ”. Oud-CDA-lid van het Europees Parlement Arie Oostlander schrijft na het referendum dat het “Nee” niet zo verwonderlijk is. “Opeenvolgende kabinetten hebben onder aanvoederschap van ’s lands boekhouder Zalm een anti-Europees klimaat gevestigd in een voorheen zo creatief Europees gidsland. Hij stelde zijn tegeltjeswijsheden tegenover het waardendebat van de premier. Zalms slogan “Europa is te duur” werd de belangrijkste inspiratiebron van het nee-kamp. Tout La Haye sukkelde halfhartig achter hem aan, inclusief leden van de CDA-fractie”.

Na deze “dreun” op de regering die geen referendum gewild had, stelt de Tweede Kamer dat minister-president Balkenende op de kort daarna te houden Top van Brussel desnoods met een veto moet dreigen om de “oneerlijke verdeling van lusten en lasten tegen te houden”. Het Nederlandse “Nee” van het referendum wordt uitgebuit als begin juni 2005 Zalm met Balkenende, staatssecretaris Nicolaï (VVD) en een aantal deskundigen op bezoek gaan bij de voorzitter van de ministerraad en Europese Raad Jean Claude Juncker, de Luxemburgse premier (blz. 334). De tweede kruistocht van de Nederlandse minister van Financien, zoals deze dat zelf noemt. Maar de Europese Raad van kort nadien wordt een teleurstelling voor hem.

Ongerust door persberichten over de Nederlandse stellingname voor de Europese Top schrijf ik op 27 juni 2005 een brief aan Jan Peter Balkenende met mijn zorgen over de voornemens van Zalm inzake de Eigen Middelen van de EU, sinds 1971 mijn vakgebied in praktijk, studies en publicaties. De brief komt kennelijk op een stapel terecht en ik ontvang als antwoord een brief – van 1 juli 2005 - die burgers ontvingen die de premier hadden aangeschreven over het referendum.

Met gedrukte handtekening.

Tot twee keer toe weigert NRC – Handelsblad plaatsing van opiniestukjes die ik over de Eigen Middelen inzond. “Te moeilijk” was het argument.

De Europese Raad van december 2005 in Brussel wordt voor Zalm c.s. wel een succes. Er was veel aan voorafgegaan, deze keer ook zware besprekingen op Downingstreet 10. Nederland sleepte er weer een miljard op jaarbasis uit. Als overwinnaars worden ze weer in Den Haag ingehaald, Zalm al daags erna als held op de VVD-ledenvergadering. En de onderhandelaars samen in de Tweede Kamer. Zalm prijst daar de minister-president voor zijn standvastigheid in de onderhandelingen, gesteund door zijn karakter dat eenmaal ingenomen standpunten niet prijs geeft. Er zullen nuances zijn geweest, maar de media gewaagden van een unisono gejuich.

Na deze Top van Brussel stelt de Britse Prime Minister Tony Blair dat de korting die het VK sinds 20 jaar op diens bijdrage aan de EU-kas geniet een “afwijking” is, waarvan een eind moet komen. Maar dan moeten ook de landbouwwitgaven omlaag. Het is er in Brussel zwaar aan toe gegaan. Zo kreeg Nederland de verwijten dat het niet bereid zou zijn bij te dragen aan de kosten van de uitbreiding van de Unie met

arme(re) landen uit Centraal en Oost Europa. Nederland stond altijd in de herinnering van de Poolse Eurocommissaris voor Regionaal Beleid Danuta Hübner voor solidariteit. Wat haar nu in het debat stoort is dat het te vaak gaat over de vraag “hoeveel geld levert de EU ons op?”. Daardoor is geld voor veel mensen het symbool van Europa geworden, terwijl het gaat om wat ons verbindt in Europa en welke waarden we delen.

Ik merk terzijde op dat ik begin juni 2006 een telefoontje kreeg van een ambtenaar van Buitenlandse Zaken, die mijn hulp vroeg bij het zoeken naar de geschiedenis van de “Eigen Middelen” van de Europese Unie. Haar baas, de directeur Europese Zaken op het departement, gaf haar de tip om mij te benaderen. Met hem had ik kort voordien contact bij gelegenheid van de Schmelzerlezing waarbij ik sprak over de verloedering van het Eigen Middelenstelsel. Volgens de ambtenaar weet men op het departement weinig van die geschiedenis en op “Financiën” al helemaal niets. “Daar weet men alleen dat Europa geen eigen belastingen mag krijgen”. Ik verbaasde mij over het verzoek en zegde toe eerst een notitie te zullen schrijven en daarna bereid te zijn tot een gesprek. De notitie heb ik geschreven. In maart 2007 krijg ik bericht dat door de val van het kabinet in de zomer van 2006 het oude kabinet geen standpunt meer heeft ingenomen over de toekomst van de Eigen Middelen. Vreemd bericht. Het kabinet had zoals later bleek in december 2005 de Eigen Middelen al om zeep geholpen. Het is mij niet bekend of de staatssecretaris voor Europese Zaken Atzo Nicolai op de hoogte was van het aan mij gedane verzoek. Ik vermoed eerder dat het een achterhoedegevecht was van een enkel rechttop gebleven directoraat binnen het Departement van Buitenlandse Zaken.

Het Zesde Eigen Middelenbesluit is genomen op 7 juni 2007, pas twee jaar na de stevige onderhandelingen op de Top van Brussel. De tekst ervan is nauwelijks leesbaar wegens de complexiteit en de vele uitzonderingen. In de overwegingen staat opnieuw dat de algemene doelstelling van billijkheid als leidraad voor de Eigen Middelenregeling moet dienen. Het maximale afdrachtpercentage van de BTW-bron is vastgesteld op 0,30%. Er wordt verwezen naar de besluiten van de Europese Raad van december 2005 dat Oostenrijk, Duitsland, Nederland en Zweden in de periode 2007-2013 een geringer percentage van de BTW-bron mogen afdragen en dat de jaarlijkse BNI-bijdragen (BNI = Bruto Nationaal Inkomen) van Nederland en Zweden in dezelfde periode met een bepaald brutobedrag worden verminderd. Respectievelijk 605 mln en 150 mln Euro. Via een ingewikkelde becijfering wordt geregeld dat het VK zijn correctiemechanisme behoudt, gekoppeld aan een verminderde bijdrage aan de financiering van de korting ten voordele van Duitsland, Oostenrijk, Zweden en Nederland.

Het besluit bevat ook de opdracht aan de Commissie om in 2008/2009 een volledige, alomvattende en brede evaluatie te maken, waarin alle aspecten van de Europese Unie-uitgaven, met inbegrip van het GLB en van de inkomsten met inbegrip van de korting voor het Verenigd Koninkrijk aan bod komen. De discussie over de inmiddels gemaakte evaluatie is momenteel gaande en daar zal het nieuw gekozen Europees Parlement mee worden geconfronteerd. Dit zesde Eigen Middelenbesluit moest op 1 januari 2007 van kracht worden. Derhalve weer met terugwerkende kracht.

Voorlopig niet te repareren

Tot zover de historie van de Eigen Middelenfinanciering van de Unie.

De geschiedenis van de Eigen Middelen is helaas een soap geworden. Erger nog. Alle betrokkenen, ook wetteksten blijven gewagen van “Eigen Middelen” terwijl daar in de realiteit geen sprake meer van is. Er zit geen redelijke grondgedachte meer achter. Het is een “non-stelsel” geworden. De regels en cijfers zijn een resultaat van compromis op compromis, van visieloosheid en chantage.

Voor degenen die als EP-lid naar Brussel gaan “uitsluitend voor Nederlandse belangen” past in dit kader de vraag: Wat heeft Nederland aan een Unie-financiering waarvan niemand het systeem begrijpt en dat voortdurend aan chantage bloot staat? Immers de Europese Raad werkt met eenstemmigheid en één land kan tegenhouden wat niet bevalt. Intussen zijn er 27 lidstaten, die allemaal mee beslissen en wier parlementen allemaal moeten ratificeren. Uiteindelijk zal het Europese publiek een financieringsstelsel moeten begrijpen en aanvaarden. De puinhoop is niet op korte termijn op te ruimen.

Een droom bij leven realiseren kan niet altijd, zeg ik Daniël Cohn-Bendit na, de fractievoorzitter van de Groenen in het Europees Parlement.

Ik onderschrijf het slotadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) aan de Nederlandse regering, nr. 58 van december 2007:

“Over inkomsten:

- De AIV is van mening dat het op de korte en middellange termijn niet doenlijk is over te gaan op een geheel nieuw systeem van eigen middelen voor de EU.
- De AIV blijft van mening dat op de lange termijn de weg open moet blijven voor een systeem van eigen middelen dat niet ten principiële gebaseerd is op nationale begrotingstoewijzingen.
- Op de lange termijn meent de AIV dat van de verschillende opties een eigen middel uit de BTW, zoals door de Commissie wordt gesuggereerd, het meeste in aanmerking komt voor de financiering van de EU”.